



参与式民主的成长： 中国政治体制改革的现实路径

张光辉 虞崇胜

摘要：政治体制改革是当下中国所面临的一项重大、现实而艰巨的课题，特别是随着加快经济发展方式转变战略任务的提出，如何进一步深化和推动政治体制改革就更加彰显出其迫切性和现实意义。而无论从参与式民主的生长逻辑，到参与式民主在中国的发展走向乃至参与式民主本身的价值主张和运行过程都能够在不同的层次上契合中国政治体制改革的内在诉求，也说明了促进参与式民主的成长能够为推动中国政治体制改革提供担当，成为中国政治体制改革的现实路径。

关键词：经济发展方式转变；政治体制改革；参与式民主

引言

政治体制改革是当下中国所面临的一项重大、现实而艰巨的课题，特别是随着加快经济发展方式转变战略任务的提出，如何进一步深化和推动政治体制改革就更加彰显出其迫切性和现实意义，正如党的十七届五中全会公报所指出的那样，“改革是加快转变经济发展方式的强大动力，必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革”^①。虽然邓小平早在 30 年前就发表了《党和国家领导制度的改革》并系统全面地阐述了政治体制的主张，但“政治体制改革的难度确实很大，因为其实质就是利益的重新划分。一旦触及到利益，必然会引发矛盾和各种阻力”^②，特别是“要求对极少数已由社会公仆变成社会主人的当权者的权力和利益进行剥夺”，也即要限制这些特权者的权力并剥夺他们的利益，然而这些特权者“具有较之一般公民大得多的能量。要他们‘自己革自己的命’难度显然很大，尤其是少数已经蜕化变质的‘主人’必然会设置重重障碍来阻挠改革的进行。这样就大大地增加了政治体制改革的难度和复杂性，甚至随时都可能因遇到强韧阻力而使某项改革措施夭折”^③；另外，“思想上的障碍导致的动力不足、信心不足，仍是阻碍政改顺利推进的重要原因”^④，也正如有的研究者所指出的那样，“根据改革开放以来政治发展特别是政治体制改革的经验教训，深化政治体制改革的关键在于进一步解放思想，破除在政治体制改革问题上人为设置的种种思想禁锢，将思

①《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》，载 http://news.xinhuanet.com/politics/2010-10/18/c_12673082.htm, 2010-10-18。

②陈泽伟：《专家解读中国政治体制改革：采取渐进策略》，载 <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=194917>, 2010-12-21。

③金大军：《政治体制改革性质的学理分析和实践价值》，载《南京师范大学学报（社会科学版）》2000年第5期。

④陈泽伟：《专家解读中国政治体制改革：采取渐进策略》，载 <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=194917>, 2010-12-21。

想和认识统一到如何深化政治体制改革的思路上来,认清政治体制改革的紧迫性和可行性,积极、有序、稳妥地推进政治体制改革”^①。换言之,对我们来说,必须解放思想,积极大胆地探索推动政治体制改革的突破口和现实路径。

而参与式民主是产生于西方的一种民主理论,它的核心价值取向是强调公众参与会影响与自身利益密切相关的以公共决策为主要内容的权力运行过程,它与中国民主制度结构是完全契合的。在笔者看来,积极推动参与式民主的成长和发展,在当前政治形态下,是促进中国政治体制改革的现实而有效的路径。该判断的基本逻辑和依据如下:

一、参与式民主的生长逻辑契合了中国政治体制改革的性质

政治体制就其本义而言,它实质上是以权力的配置和运行为中心和主要内容的,正如杨海蛟先生所指出的,“社会主义政治体制是社会主义基本政治制度的实现形式,是以权力配置为中心、职能划分及各种社会政治组织相互关系为主要内容而建构的各种具体政治形式、规章制度和行为规范的总和”^②。换言之,在现代民主政治语境下,政治体制只是支撑宏观民主制度机制或载体,判断政治体制好坏,就是看它是否适合其所支撑的宏观民主制度并使得后者的制度精神或优越性得以不断释放。进一步说,政治体制改革即政治改革,它是与政治革命、政治改良相并列而表征政治发展的一组概念,但“其中政治体制改革与政治革命是政治发展的两种基本方式、途径和表现形态”,而政治革命是“一场全方位的革命,包括摧毁旧的政治制度和合法性模式……以及建立新的、更强有力的政治制度”,与此不同,显然政治改革“则是政治关系和政治制度的内部调整和自我完善”^③。也就是说,“它是在坚持基本政治制度不变的前提下进行的,政治体制改革的性质是社会主义政治制度的自我完善和发展。真正意义上的政治体制改革,都是在坚持社会主义基本政治制度不变的前提下进行的。因此,这样的改革,无论怎么改,都不会改变社会主义基本政治制度的性质,而是给社会主义政治制度增添生机和活力,是社会主义政治制度强身健体的工程”^④。与此相适应,既然是社会主义宏观民主制度的自我调适和完善,那么就必须采用渐进式而非激进的改革策略。这一点波普尔的论述是有力的,他指出,激进的政治变革属于整体主义的社会工程,这种工程总显得是“雄心勃勃的和无情的”^⑤,具有“乌托邦主义的扫荡性,它千方百计把社会视为一个整体”^⑥，“建议从整体上重建社会”，实质上“即名副其实的扫荡性的变革”^⑦。而渐进的社会工程在他看来“在方法论上具有合理性”，因为它“将采取找寻社会上最重大最紧迫的恶行并与之斗争的方法，而不是追求其最大的终极的善，并为之奋斗的方法”。他还认为，这种社会工程的思考方法与整体主义的社会工程相对，是一种能够“改善人际命运遭际的明智的方法”，它体现着诸如“苦难和不公正”等具体的现实关照，因此更容易激起人们的感情共鸣、得到人们的确认并“更能获得广大人民的认可和赞同”。同时，渐进的社会工程是审慎的，使“我们可以克服所有合乎情理的政治改革遇到的激起重大的现实困难，即在实施这项纲领时，运用理性，而不是运用激情和暴力……这将存在一种达成合乎情理的妥协，并且因此通过各种民主方法实现改善的可能”。也即政治改革毕竟要触及现有的利益结构，而各种现存的制度或体制也“必然是同各种境遇状况、各种利益等等达成妥协的结果”^⑧，渐进的改革更有利于化弥现存的既得利益者的反抗。

需要强调指出的是，既然政治体制仅仅是社会主义宏观民主制度的具体实现形式，因此，它就不是意识形态层面的东西，自然也就不能上升到“姓资姓社”的问题。进一步来说，“政治体制作为基本政治制度的表现形式和运行机制，可以为不同政治制度所反映和利用，是实现基本政治制度的工具和手段”，

① 虞崇胜：《深化政治体制改革的关键在于解放思想》，载《学习时报》2010年5月10日。

② 杨海蛟：《政治体制改革的号角》，载《探索与争鸣》2010年第5期。

③ 金太军：《政治体制改革性质的学理分析和实践价值》。

④ 虞崇胜：《对我国政治体制改革性质的再认识》，载《探索》2010年第3期。

⑤ 卡尔·波普尔：《历史决定论的贫困》，上海人民出版社2009年，第54页。

⑥ 卡尔·波普尔：《开放社会及其敌人》第1卷，中国社会科学出版社2007年，第308页。

⑦ 卡尔·波普尔：《开放社会及其敌人》第1卷，第301页。

⑧ 卡尔·波普尔：《开放社会及其敌人》第1卷，第293~295页。

我们必须大胆借鉴人类政治文明的有益成果,在政治体制改革问题上,“不能再纠缠于‘姓资姓社’的讨论中,以致耽误改革的大好时机,而必须破除‘姓资姓社’的思想禁锢,轻装上阵,积极而有序地推进政治体制改革”^①。同样,产生于西方的参与式民主理论自然也可以拿来作为我们政治体制改革的重要思想资源,并为推动政治体制改革提供新思路和新视角。而参与式民主的生长逻辑又契合我国政治体制改革的性质。具体说来,参与式民主是在对代议制民主模式批判的基础上产生的,后者主要缺陷,如佩特曼所批评的,“在这一理论中,‘民主’指的是在全国层次上的一种政治方法或一套制度安排。这种方法中的民主的特征就是领导者(精英)在定期的、自由的选举活动中通过竞争获取人民的选票”^②,于是当代“民主理论不再集中关注‘人民’的参与,不再关注普通人的参与活动”^③。而卢梭也早就指出“主权是不能代表的”,因此,“英国人民自以为是自由的;他们是大错特错了。他们只有在选举国会议员期间,才是自由的;议员一旦选出,他们就是奴隶,他们就等于零了”^④。但是参与式民主并不是主张对古典直接民主的简单复归,更不是对代议制民主这种宏观民主制度的替代和否定,而只是去努力弥补代议制民主制度所缺失的公众参与的价值。换言之,参与式民主是为了让现有的宏观代议制民主制度运行得更好,最大限度地释放其优越性,它是立足于既有民主制度框架下的调整和变革。正如本杰明·巴伯所明确指出的那样,参与式民主作为强势民主,“它的目的过去不是现在也不是用强势民主去取代代议制民主”^⑤,“这些制度应该与大规模的现代社会的代议制相补充并与其相兼容……强势民主的实践只能作为自由主义民主的修正”^⑥。从这一点来看,参与式民主的成长逻辑与政治体制改革的性质及推进策略是完全契合的。但是,这两者之间的紧密的逻辑还需要进一步阐述。

二、参与式民主的发展走向契合了中国政治体制改革的目标

政治体制改革的目标其实就是要发展社会主义民主。邓小平早就指出,“我们各种政治制度和经济制度的改革,要坚定地、有步骤地继续进行。这些改革的总方向,都是为了发扬和保证党内民主,发扬和保证人民民主”^⑦。党的十三大报告也精炼地提出,“进行政治体制改革,就是要兴利除弊,建设有中国特色的社会主义民主政治”。党的十四大报告同样认为,“我们的政治体制改革,目标是建设有中国特色的社会主义民主政治,绝不是搞西方的多党制和议会制”。而党的十五大报告再次明确提出,“当前和今后一段时间,政治体制改革的主要任务是:发展民主,加强法制,实行政企分开、精简机构,完善民主监督制度,维护安定团结”。党的十六大报告则首先明确了政治体制改革的性质,即它“是社会主义政治制度的自我完善和发展”,而要推进政治体制改革就要“着重加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化”。党的十七大报告则第一次把政治体制改革置于了社会主义民主政治建设的实现路径的地位,不再在有关政治体制改革的部分论述社会主义民主政治建设,而是在社会主义民主政治建设的部分论述要促进政治体制改革,报告指出“深化政治体制改革,必须坚持正确政治方向,以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,建设社会主义法治国家,发展社会主义政治文明”。这就更加明确了政治体制改革的目标和方向即发展社会主义民主,建设社会主义政治文明。

虽然我们已明确中国政治体制改革的目标是发展社会主义民主,但邓小平也指出,“一般讲政治体制改革都讲民主化,但民主化的含义不十分清楚”^⑧。这其实表明,虽然政治体制改革的目标即发展社会主义民主是明确的,但发展社会主义民主的模式选择却需要进一步探索,这种民主模式显然既不能是照搬西方的民主模式,也要吸取我们历史上“大民主”悲剧的教训,参与式民主也许是一种理想的民主模

① 虞崇胜:《对我国政治体制改革性质的再认识》。

② 卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,上海世纪出版集团2006年,第12~13页。

③ 卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,第98页。

④ 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆2003年,120~121页。

⑤ 本杰明·巴伯:《强势民主》,吉林人民出版社2006年,第8页。

⑥ 本杰明·巴伯:《强势民主》,第307页。

⑦ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1983年,第332页。

⑧ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年,第240页。

式选择。需要强调指出的是，发展参与式民主已成为中国社会主义民主建设的趋向，这一点在中国社会主义意识形态中得到了充分印证。2001年江泽民“七一”讲话发表标志着我国意识形态建设的转折^①，该讲话提出了“人的全面发展理论”，强调民主建设“要充分发挥人民群众的主观能动性和伟大创造精神，保证人民群众依法管理好自己的事情，实现自己的愿望和利益”。在笔者看来，“这无疑昭示着民主对公众参与价值的复归”^②。而十六大报告则把公众参与置于了重要地位，它强调民主建设就是“最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益”，同时要“健全民主制度，丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权”。即民主的实质就是公众通过广泛地参与公共事务来实现人权等自由权利。而保障公众参与的扩大，必须积极创设丰富的参与形式和渠道。这种民主诉求与参与式民主的基本价值取向是完全相符的。十七大报告把“人民当家作主”定位为“社会主义民主政治的本质和核心”，应努力实现“人民依法直接行使民主权利”，无疑重申了公众参与对实现人民当家作主的意义，这与参与式民主价值追求不谋而合。而报告提出的“要健全民主制度，丰富民主形式、拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”以及“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”价值主张，则完整地勾勒出了参与式民主过程中具有层层递进逻辑关系的四个环节。而十七大报告提出，“扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。全心全意依靠工人阶级，完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，推进厂务公开，支持职工参与管理，维护职工合法权益”，恰恰也反映参与式民主强调参与到与自身利益密切相关和熟悉的周围事务领域的公共决策中来的主张。梳理这两者之间关系的逻辑，我们至少能够得出这样的判断：即发展参与式民主是政治体制改革的目标。

那么，参与式民主能否为推动政治体制改革取得突破提供担当就是十分关键的问题而需要进一步来论证了。

三、参与式民主的价值主张把握了中国政治体制改革的关键

中国政治体制改革的关键在哪里呢？要回答这个问题就必须弄清楚两点，即一方面政治体制的本质是什么，另一方面是中国政治体制的主要弊端是什么。前者从学理上来说，政治体制实质上涉及公共权力的配置与运行的形式和载体。而后者关于中国政治体制的主要弊端，其实邓小平早就作出了精炼的总结，他指出，“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”^③。首先，“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责等等”。他还认为，这种弊端产生固然同中国的专制主义的历史传统有关，同时也受到“共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关”。而关于家长制，邓小平一针见血地指出，“不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从，甚至形成对他们的人身依附关系”，都是由现存的政治体制造成的。邓小平还分析了干部领导职务终身制的形成同中国专制传统有关，而且“同我们党一直没有妥善的退休解职办法

^①张光辉、黄世虎：《走向真理性与价值性的统一》，载《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2008年第6期。

^②张光辉、杜万松：《发展参与式民主与完善我国民主制度结构》，载《中州学刊》2010年第3期。

^③《邓小平文选》第2卷，第287页。

也有关系”^①。他还批评了形形色色的特权现象产生的本质,并指出特权现象的体制根源及其对党的事业的危害。然而剖理政治体制的种种弊端,邓小平却又把这一切弊端的总病根归结于“权力过分集中”。

笔者以为,邓小平把政治体制弊端产生的总病因归结于权力过分集中是精当的,即中国政治体制存在的主要问题就是公共权力的运行问题——权力配置是否适当,权力运行是否受到有效的制衡,权力是否体现公共性的本质等。之所以作出这样的判断就在于:首先,权力过分集中的现象其实反映的是权力配置不当的问题。权力是否需要集中呢?在高放先生看来,“国家的政治权力还是应该要有集中的,是民主基础上的集中。我认为民主集中制的实质是民主制,而不是集中制,也不是民主制加集中制。没有不集中的民主,却有不民主的集中”^②。即权力需要一定的集中,但这个集中则是民主过程的必要环节,最终服务于民主的实现,而民主的充分实现也就保证了权力的恰当配置。因此,若颠倒了民主与集中的关系,则必然导致权力过分集中的现象,而使得民主难以实现。与之相关的形形色色的特权的存在其实也反映了权力配置的不合理。其次,在邓小平看来,这种权力的过分集中必然导致官僚主义的现象,包括滥用权力、脱离群众、压制民主、不负责任等。官僚主义的产生是由权力的过分集中造成的,这从侧面反映了权力配置不合理的同时,也暴露了权力的运行缺乏必要的制衡,没有制衡的权力倾向于过分集中并必然导致滥用,而滥用势必也带来权力的公共性本质的丧失和异化。第三,家长制现象也是中国政治体制的主要弊端,它产生的直接诱因也是权力的过分集中。这种现象的存在不仅反映了权力配置不合理,也反映权力运行缺乏必要的制衡,从而导致公共权力异化成“主要领导”或“一把手”的“私有财产”,那么权力运行的过程其实就变成了这些享有“权力私有财产”的“家长”肆意表演的过程,故能否在这种权力运行过程受益充满了不确定性,而一切结果又取决于与这些“家长”进行的具体博弈。这势必导致下级对上级的依附关系,以及“上级对下级颐指气使,下级对上级阿谀奉承,无原则的服从,‘尽忠’,把上下级关系搞成了‘猫鼠关系’、‘君臣父子关系’或‘帮派关系’”等^③。第四,领导职务终身制及其变态形式和形形色色的特权现象,也从根本上反映了权力配置和运行的不公,因为“对于获得特权的人来说,特权是优免,而对其他人来说是丧气”,并且“无论何种特权,其目的自然都是在于免受法律的管束,或赋予法律所禁止的某种事物以专属权利”,而其直接危害也最显著,正如西耶斯所指出的,“让我们设想一个组织的尽善尽美,无比幸福的社会;要彻底搞乱这个社会,只要将优免给予一些人而使其他人丧气就足够了,这点不是很明显吗”^④。

不难看出,中国政治体制改革的关键就是要改变公共权力过分集中的状况,从而使公共权力合理、科学、公正配置和运行。何以能如此呢?在王贵秀先生看来,“政治体制改革的总趋势,就是使国家社会化”^⑤,这里国家其实代表的就是公共权力,而社会就是指公众。进一步用马克思的话来说就是“社会把国家政权重新收回,把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的生命力”^⑥。当然,这绝不意味着一种简单的政治哲学层面的“人民主权”的价值呼唤,更不是主张一种直接民主,因为这既没意义,也不现实。我们主要强调的还是公众能够参与到权力运行的过程中来,从而能够影响和控制权力,保证归根结蒂属于人民并由人民所赋予的权力能够科学、规范、公正地运行,并使权力切实为民所用而不是背离人民的利益甚至侵害人民的权利。正如波普尔所言,“对我们来说,十分紧迫的是要明白,与‘权力如何被行使’和‘行使多大权力’的问题相比,‘谁应当行使权力’的问题几乎是无关紧要的。我们应该明白,在相当长的时间内,一切政治问题都是制度问题,是法律构架的问题,而不是个人的问题,通往更平等的进步只能靠对权力的制度控制来保证”^⑦。进而言之,“政治体制改革是一个利益、权力的再分配过程”,

①《邓小平文选》第2卷,第288~291页。

②高放:《改革开放以来中国政治体制改革的回顾与展望》,载《理论探讨》,2010年第1期。

③王贵秀:《中国政治体制改革之路》,河南人民出版社2005年,第7页。

④西耶斯:《论特权 第三等级是什么》,商务印书馆1990年,第1页。

⑤王贵秀:《中国政治体制改革之路》,第35页。

⑥《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年,第95页。

⑦卡尔·波普尔:《开放社会及其敌人》第2卷,中国社会科学出版社2007年,第257~258页。

那么“怎样建立起权力与权力间的制衡很关键”^①。而公众参与就是以一种社会权力^②去规制公共权力，从而使后者释放其公共性本质。

参与式民主的价值主张恰恰就很好地把握了政治体制改革的这个关键点。参与式民主的一个最大特点就是其“参与”不同于普通的“政治参与”，而是一种有限的参与。它的基本逻辑和价值主张就在于“参与必须是一种在一些事情中的参与过程，这里指的是决策活动中的参与（这是参与民主理论的定义）”^③。因为“只有当个人在当前的社会中有机会直接参与决策过程和选择代表，他才能有希望控制自己的生活前景以及自己周围环境的发展”。它是参与公共权力运行中的决策，且是事关自身利益和周围事务的决策，设想“普通公民对全国性事务的所有决策，就像对自己周围事务一样感兴趣，这是值得怀疑的”^④。具体说来，“作为一种制度化的公众参与民主制度，应当是指公共权力在进行立法、制定公共政策、决定公共事务或进行公共治理时，由公共权力机构通过开放的途径从公众和利害相关的个人或组织获取信息，听取意见，并通过反馈互动对公共决策和治理行为产生影响的各种行为”。可见，参与式民主中的公众参与其实是“公众通过直接与政府或其他公共机构互动的方式决定公共事务和参与公共治理的过程”。参与式民主还信守这样的基本价值理念即“任何权力必须公正行使，对当事人不利的决定必须听取他的意见”^⑤。这就直接遏阻了政府垄断并肆意行使公共权力的行为而保障了权力的公共性的本质。参与式民主还直接带来公共权力运行以及政府治理模式的改变，它驱使着公共权力运行特别是决策过程必须从封闭走向开放、从政府主导到政府与公众互动，这样权力就必须在阳光下运行，时刻接受公众的监督并受后者的制约，那么其过分集中的弊端也就得以克服，而迈向科学、规范、公正运行的轨道。当然要保障公众参与的权利就必须使参与式民主制度化，正如何增科先生在论述政治体制改革时所表达的那样，政治体制改革就是要实行一种参与式决策，“所谓参与式决策就是保障公众参与政府决策并在其中拥有知情权和发言权的决策方式”，并且这种参与式决策的制度安排“应当上升为法定的决策，不经过这些程序作出的决策应当被判定为程序违法而归于无效”^⑥。不难看出，参与式民主的价值主张完全可以为克服中国政治体制的权力过分集中的弊端提供担当。

四、参与式民主的运行能化解中国政治体制弊端伴生的问题

一般说来，行政国时代的到来，使得“行政管制范围的扩大以及管制事务的专业化和技术化”^⑦，这也意味着政府公共权力开始在政治生活中扮演着越来越活跃与关键性的角色，人们正常的政治与社会生活所需要的公共产品往往都依赖公共权力来提供，那么这个过程所产生的问题往往都与政府公共权力相关，解决不善就会导致政府公共权力的合法性危机。而政府公共权力合法性的获取，“回到行政过程本身，如果承认行政过程作为一种多种利益相互博弈的政治过程，那么通过向这一过程注入更多的‘民主化要素’，就能使这一过程及其结果获得合法性”，这样公共行政也就“走上了通过扩大行政过程中的公众参与实现‘自我合法性’的道路”^⑧。同时，政府公共权力运行的具体形态又是由政治体制所塑造的，而我国政治体制存在的主要弊端即权力的过分集中，这样权力运行过程缺少必要的监督与制衡，就会运行不当，也就必然会产生一系列问题。这些问题突出地表现为公权异化、公权与私权的矛盾等。笔者认为，促进参与式民主成长能够为化解政治体制的弊端所伴生的问题提供担当。其基本逻辑和依据如下：

参与式民主可以化解公权与私权的矛盾。权力过分集中也就意味着权力运行缺少必要的监督和制

①周天勇：《有关政治体制改革的思考》，载《社会科学论坛》（学术评论卷）2008年第7期（上）。

②按，郭道晖先生认为，社会权力（social power）是指社会主体运用它所拥有的社会资源对社会和对国家的影响力、强制力、支配力。见郭道晖：《社会权力与公民社会》，译林出版社2009年，第54页。笔者这里借用这个概念，其实就想表达一种不同于国家权力的异体性力量。

③卡罗尔·佩特曼：《参与和民主理论》，第39页。

④卡罗尔·佩特曼：《参与和民主理论》，第103页。

⑤蔡定剑：《公众参与：风险社会的制度建设》，法律出版社2009年，第5~8页。

⑥何增科等：《中国政治体制改革研究》，中央编译出版社2008年，第253页。

⑦王锡铤：《公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架》，中国民主法制出版社2007年，第166页。

⑧王锡铤：《公众参与和中国新公共运动的兴起》，中国法制出版社2008年，第10页。

衡,那么公权也就容易侵害私权,这不仅是因为私权在公权面前是处于弱勢的,也还在于不受制约的权力本身就倾向于扩张而侵害私权。同时,权力的过分集中,也意味着官员升迁依赖于上级,那么这也就决定了官员负责的方向是向上的而不是权力的最终归属者的公众。既然官员不需要对公众负责,那么公众也就不能构成对官员的制衡。这样当公权与私权发生矛盾和冲突时,往往都会导致公权对私权的侵害。这也就产生了公权与私权的矛盾。同时,既然官员升迁不取决于公众的意愿,那么其在行使公共权力、进行公共决策的过程中也就会完全不顾公众的诉求或者以自己的主观偏好代替公众的选择,那么就往往会违背公众的意愿,损害公众的利益,加剧公权与私权的矛盾。如果实行了参与式民主,那么这将意味着制度化的公众参与将嵌入到公共权力运行的过程中去,公共权力就很难趋向于集中,官员的晋升就可能不仅仅取决于上级的意志,公众的评价和满意度也将成为一个决定性的因素。在这种情况下,官员行使公共权力就不能不考虑公众的诉求和意愿,就不能再以自己的主观偏好代替公众的选择,也就不敢侵害公众权利和利益,公权与私权的矛盾也就很容易化解在制度化的公众参与之中,非制度化的、极端的、激烈的参与如群体性事件等也就不容易发生。

参与式民主可以有效防止公共权力异化。公共权力最终属于人民并由人民所授予,因此公共权力的本质就体现为其公共性。但是由于受到现实等条件的限制,人们往往并不亲自来行使权力,而是通过委托代理人来代为行使权力。而代理人往往都是权力收益的“剩余索取者”,在我国权力高度集中、权力运行透明度不高从而有效的监督机制缺失的情况下,权力更容易产生异化。对权力异化的解决途径,在文森特·奥斯特罗姆看来,“正确的宪政形式将阻止政治权力被粗暴地使用”^①。这显然也是一个重要的思路。在笔者看来,引入参与式民主也许是有效的解决之路。这就在于,公共权力发生异化并试图去寻租,那么首先要设租。而“在公共权力部门的权力个体追求除职薪以外收益最大化而不合法的前提下,权力追求额外收入(或寻租)的行为必须通过某种形式的决策权来实现”^②。那么,在公共决策过程中引入制度化的公众参与自然就能规制公共权力规范、公正运行。因此,从这个意义上来说,参与式民主可以有效防止公共权力异化。

参与式民主有助于实现公平正义的社会。公共权力是一把双刃剑,为了实现一种以公共利益为依归的公平、正义、文明的社会,就必须对公共权力进行优良的设计。如果公共权力的具体配置和运行(政治体制)设计得不好,那么势必就会背离正义的初旨。我们政治体制的权力过分集中的弊端产生的一个突出问题就是这种由权力主导的经济发展并没有使得社会全体成员的公共利益获得普遍性增长,换言之人们并没有共享发展的成果,社会的公平、正义和人的尊严以及自由发展的实现受到严重挑战。这就意味着要转变经济发展方式^③，“政府当然应当调整发展战略,使之更加重视可持续性和公平性”,进一步说,“要确保新的发展战略得以通过并实施,创造一种制度上的环境非常重要,在这种环境中国家政策不倾向于任何一种特殊利益。要实现这一目标,所有社会集团都必须获得充分的机会参与决策过程”。这样,“如果能够允许社会广泛参与,决策机制将会创造一种能够最有力地抵制来自强权的压力的环境。当所有人的声音在权力的走廊里都能被听到的时候,政府就会更加负责,更加透明。其制定的政策可能就很少会发生突然而急剧的变化”^④,这也就强调了以公众参与公共决策为核心价值的参与式民主与共享发展成果的密切关联。

具体说来,参与式民主本身就肯定人的自由权利与尊严,而关于民主与保证人们共享发展成果和正义的关联,阿玛蒂亚·森曾经做了较为权威的论证。他试图从两个方面论证民主与人的经济需要满足的关系,即一是民主过程中“人民表达并论证他们的要求(包括经济需要方面的要求)以引起政治上的关注”,从而使决策科学化与合理化,一是“在形成‘需要’(包括在社会意义上理解的‘经济需要’)这个概念上”,民主也能起到建设性的作用。从前者来看,“为了公开表达我们所珍视的东西并要求它们得到重

① 道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第83页。

② 杨光斌:《中国经济转型中的国家权力》,当代世界出版社2003年,第25页。

③ 关于经济发展方式转变与政治体制之间的内在逻辑,限于篇幅,这里不再详细论证,另专文研究。

④ 联合国计划开发署:《中国人人类发展报告》,中国财政经济出版社1999年,第82页。

视,我们需要言论自由和民主选择”,它的具体运作逻辑是,民主过程的参与和表达,“能够有力地唤起人们对普遍性需要的关注,并要求恰当的公共行动。对于人们的深切痛苦,政府的反应能够通常取决于对政府的压力,这正是行使政治权利(投票、批评、抗议等等)可以造成重大区别的地方”,因为“如果统治者不得不面对批评、并寻求人们在选举时的支持,统治者就会有积极性去听取人民的需要”。这样在这个过程中不仅政府的决策必须反映公众的意愿,避免侵害公众权益,使发展的成果合理公正地为人们所共享,促进人的自由与发展,实现人的尊严;同时人的参与过程也正是实现人的自由发展与尊严的过程。而从后者看,民主的过程,也就是公众行使自由权利而积极参与的过程,而这个参与过程不仅会“促使政策更有可能对经济需要做出回应”,尤其重要的是“‘经济需要’这个概念形成过程本身——包括对它的理解认识——也要求行使这些权利。可以论证,恰当的理解经济需要是什么——其内容和强度——要求有讨论和交流。政治和公民权利,特别是那些与保障公开的讨论、辩论、批评以及持有不同意见有关的权利,对于产生知情的、反映民意的政策选择过程,具有中心意义。这些过程是形成价值观念和优先主次的关键”^①。参与式民主的这种品质和功能对经济发展方式转变的意义无疑是明显的,它不仅会影响经济发展的理念即以人的自由发展为取向和体现全面、协调、可持续发展,而且还可以塑造优化的经济发展成果的股份模式即使发展的成果为全体人们所公平合理地共享,更重要的是参与式民主过程本身就可以实现和维护人们的自由权利和尊严,同时规制政府权力运行,优化政治体制设计,不断地矫正不利于公共利益正义分配的政策与行动,从而最终使社会经济、政治在良善价值指引下的进步能促进社会的公平正义和人的全面而自由发展。

结 语

从参与式民主的生长逻辑,到参与式民主在中国的发展走向乃至参与式民主本身的价值主张和运行过程都能够在不同的层次上契合中国政治体制改革的内在诉求,也说明了促进参与式民主成长能够为推动中国政治体制改革提供担当并成为后者的现实路径。我们还想强调指出的是,之所以作出参与式民主的成长是中国政治体制改革的现实路径的判断,还在于参与式民主的价值理念已经上升到中国社会主义意识形态的层面并与中国宏观民主制度结构是完全契合的^②,因而也容易得到公共权力的认可与支持,从而切实推动政治体制改革取得预期成绩。并且,从参与式民主本身在中国的成长逻辑来看,与西方不同,它不是在代议制民主出现缺陷的条件下为了弥补前者的不足而产生的,而是在中国的宏观民主制度的优越性和预期制度精神没有有效体现和释放的情况下而为了发掘前者的制度功能而产生的,它有着自己的独特生长逻辑。虽然它没有高度发达的代议制民主作为运行的前提和保障,但是它却可能成为撬动中国宏观民主制度运行的动力,从而进一步推动政治体制改革,最终建立起高度发达的社会主义政治文明。

■ 作者简介:张光辉,武汉大学政治与公共管理学院博士生;湖北 武汉 430072。

虞崇胜,武汉大学政治与公共管理学院教授,政治学博士,博士生导师。

■ 基金项目:教育部人文社会科学基金青年项目(10YJC710028);中央高校基本科研业务费专项资金

■ 责任编辑:叶娟丽

^①阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,中国人民大学出版社2002年,第152~154页。

^②张光辉:《参与式民主与我国民主制度结构的耦合:一种内在价值与逻辑的学理解析》,载《东南学术》2010年第4期。